

**Vorwärts, rückwärts, seitwärts, Schluss:  
Widersprüche in den politischen und  
wirtschaftlichen Reformprozessen in Brasilien**

Barrios, Harald; Meyer-Stamer, Jörg

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Barrios, H., & Meyer-Stamer, J. (2000). *Vorwärts, rückwärts, seitwärts, Schluss: Widersprüche in den politischen und wirtschaftlichen Reformprozessen in Brasilien*. (Brennpunkt Lateinamerika, 5). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-445290>

**Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

**Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



# BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

---

Nummer 5

15. März 2000

ISSN 1437-6091

---

## **Vorwärts, rückwärts, seitwärts, Schluss Widersprüche in den politischen und wirtschaftlichen Reformprozessen in Brasilien**

**Harald Barrios / Jörg Meyer-Stamer**

*Analysen des Zusammenhangs von politischen und wirtschaftlichen Reformprozessen in Brasilien kommen derzeit – je nach Sichtweise und Bezugsrahmen – zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen. Oberflächlich betrachtet lässt sich eine gewisse makroökonomische Stabilisierung feststellen, die mit einer scheinbar wachsenden Kompetenz der Exekutive und einer zunehmenden Überwindung der zähen Reformblockade in der Legislative einhergeht. Bei eingehenderer Betrachtung freilich ist die Fragilität der Stabilisierung nicht zu übersehen, die mit weiterbestehenden Strukturproblemen des politischen Systems eng verknüpft ist. Hinter den gegensätzlichen Interpretationen steht dabei mehr als nur eine unterschiedliche Betrachtungsweise, nach der Devise: Das Glas ist halb leer oder halb voll. Vielmehr beruhen sie auf unterschiedlichen Annahmen über die Dynamik der aktuell zu beobachtenden Entwicklung, d.h. sie thematisieren gewissermaßen die Bewegungsrichtung des Wasserspiegels.*

Die Prozessdynamik wirtschaftlicher und politischer Entwicklung Brasiliens steht in einem engen Zusammenhang mit der Frage, ob eine Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Markt stattfindet und ob der Staat sich im Verlauf dieses Transformationsprozesses selbst reformiert. Falls dies der Fall ist, welche Relevanz haben diese Reformen dann für die Verbesserung der Entwicklungsperspektiven des Landes? Handelt es sich um eine banale *ad-hoc*-Anpassung an Sachzwänge, also um die Befolgung von Imperativen, die sich aus der letzten Währungskrise ergeben? Oder orientieren sich die Reformmaßnahmen am Leitbild eines schlankeren und

dadurch letztlich handlungsfähigeren Staates, wie es etwa von der Weltbank vertreten wird? Werden die angestrebten Ziele überhaupt erreicht? Welche Defizite weisen die Implementierungsbemühungen auf?

Unabhängig von einem zweifellos bestehenden Überhang an angekündigten, aber nicht realisierten Reformvorhaben sowie einer krassen Diskrepanz zwischen Politikformulierung und –implementierung lässt sich beobachten, dass sich der Staat aus vielen nicht-originären Handlungsfeldern zurückzieht. Systemische Wettbewerbsfähigkeit, welche die Grundlage für zukünftige gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtszuwächse

darstellen würde, mit der die Verteilungsfrage neue Möglichkeiten der Beantwortung finden könnte, beruht jedoch auf einem Zusammenwirken mehrerer Ebenen und umfasst somit wesentlich mehr als eine Stabilität auf der Makroebene. Sie beruht auf der Innovationskraft der Unternehmen (Mikroebene), flankierenden Maßnahmen durch Staat und Verbände (Mesoebene), zu denen die marktadäquate Gestaltung der Wettbewerbsordnung zählt, sowie auf einem gesamtgesellschaftlichen Grundkonsens hinsichtlich der eingeschlagenen Entwicklungsrichtung. Der Staat soll nach diesem Konzept eine moderierende, die Standortbedingungen durch geeignete Politiken gestaltende Rolle spielen. Ein undifferenziert schrumpfender Staat, der sich weiterhin traditioneller Instrumente wie Patronage, Klientelismus und Patrimonialismus bedient (deren Wirkung ist im übrigen selbst im Rahmen der Stabilisierungspolitik nachzuweisen), scheint denkbar ungeeignet, den genannten Anforderungen gerecht zu werden. Die besagten Modernisierungsbemühungen operieren folglich mit restringiertem Mitteleinsatz und mit traditionellen Instrumenten, die damit letztlich aufgewertet statt beiseite gelegt werden.

### **Strukturanpassung und Stabilisierung: Genuss ohne Reue?**

Die wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens war seit der Weltwirtschaftskrise von 1929/32 binnenorientiert – zunächst mangels Alternative, nach dem Krieg präskriptiv orientiert am Konzept der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI). Die ISI entfaltete in Brasilien über mehrere Dekaden eine bemerkenswerte Dynamik – mit hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten und einer (trotz aller fortbestehenden Ungleichheiten) beachtlichen sozialen Mobilität nach oben. Zugleich schuf sie jedoch eine Reihe von Verzerrungen, und es gelang zu keinem Zeitpunkt, fundamentalen Anforderungen zu genügen, wie z.B. Wettbewerbsdruck zur Maximierung von Effizienz herzustellen, ein vollständig funktionsfähiges Bankenwesen zu organisieren oder das Risiko von Zahlungsbilanzkrisen zu minimieren. Das Projekt Industrialisierung trug sich nicht selbst, es blieb letzten Endes unfinanzierbar. Vorhandene regionale, soziale und ökonomische Disparitäten steigerten sich um ein Vielfaches. Die Verteilung der Gewinne und Kosten industrieller Entwicklung fand in einer auch für lateinamerikanische Verhältnisse bei-

spielloos ungerechten Weise statt. Die horrenden sozialen und ökologischen Folgelasten der Industrialisierung ließen Brasilien schließlich zu einem monströsen Paradebeispiel nicht-nachhaltiger Entwicklung werden. Letztlich führten diese permanenten Defizite zum Kollaps des Modells, der durch die Ölpreiskrise von 1979 und die Verschuldungskrise ab 1982 ausgelöst wurde. Der Staat, von dem die Forcierung einer beschleunigten industriellen Entwicklung ausgegangen war, blieb die vielfach überforderte zentrale Steuerungsinstanz dieses Prozesses – auch als die Erosion seiner Handlungsfähigkeit offenkundig wurde und sich seine Handlungsspielräume in der Sackgasse der Auslandsverschuldung auf ein Minimum verengten.

Ausdruck der Krise des alten Modells war in den 80er Jahren eine galoppierende Inflation. Mehrere „heterodoxe“ Stabilisierungsprogramme scheiterten. Sie gingen davon aus, dass die Inflation vor allem aufgrund ihrer Eigendynamik und der gut funktionierenden Anpassungsmechanismen (regelmäßiger Inflationsausgleich von Preisen, Löhnen, Mieten etc.) ins Galoppieren gerate und mit Hilfe eines Schockprogramms (Lohn- und Preisstop) zu bekämpfen sei. Orthodoxe Stabilisierung durch Austeritätspolitik wurde nicht versucht – die heterodoxe Option kam insbesondere wichtigen gesellschaftlichen Interessen entgegen, denn die Besserverdienenden und die Unternehmen profitierten von der Inflation, und dem Staat half sie, sein notorisches Defizit zu verstecken. Der heterodoxe *policy mix* beinhaltete u.a. ein Zahlungsmoratorium auf die Auslandsschuld und eine Reihe makroökonomischer Stabilisierungspläne, Währungsreformen sowie eine offensive staatliche Exportförderung. Dementsprechend waren die Politikergebnisse in erster Linie durch eine hohe Sockelinflation gekennzeichnet, die schließlich in eine Hyperinflation mündete. Das heterodoxe Konzept setzte nämlich nicht an den Ursachen der Inflation an – dem staatlichen Haushaltsdefizit und der monopolistischen Preisbildung auf den Gütermärkten.

Die Reformagenda, die mit Amtsbeginn Collor de Mellos 1990 zur Implementierung anstand, sah die bis dahin rigoroseste Inflationsbekämpfung sowie weitreichende strukturelle Reformen vor, die in einem Paket von Verfassungsänderungen vorgeschlagen wurden, das im Kongress mit Aplomb durchfiel. Die Politikergebnisse der Regierung Collor lassen sich als "Strukturanpassung ohne Stabilisierung" bezeichnen:

Weitreichende Importliberalisierung und Privatisierungsmaßnahmen koexistierten mit gescheiterten Versuchen der Haushaltskonsolidierung sowie einer ausgeprägten Stagflationskrise.

Nach dem Fehlschlag der Regierung Collor und der attentistischen Taktik bloßer Verwaltung der bestehenden Misere unter der Interimsregierung Franco wurde mit dem *Plano Real* Cardoso 1994 eine Kehrtwende versucht. Zwar setzte sich auch unter Cardoso der Reform-Inkrementalismus fort. Der Unterschied zu den früheren Versuchen lag jedoch darin, dass nun erstmals eine ernsthafte makroökonomische Stabilisierungspolitik zum Kernstück des Reformprogramms wurde, das von einem Kranz struktureller Reformvorhaben umgeben war.

Zu den *policy outcomes* der ersten Amtszeit Cardosos 1995-1999 zählt eine Zählung der Inflation, eine Verringerung der extremen Armut und ein enormes Anwachsen externer Kapitalzuflüsse. Die angestrebte rigorose Ausgabendisziplin konnte freilich gegenüber anders gelagerten Interessen nicht durchgesetzt werden, das anhaltende Budgetdefizit blieb daher die Achillesferse der Stabilisierungsbemühungen. Zu den implementierten Strukturreformen gehörten die Privatisierung strategischer Sektoren von hohem Symbolwert im Energie- und Ressourcenextraktionsbereich und die Deregulierung der Telekommunikation. Die Liste der im Kongress gestoppten oder verzögerten bzw. verwässerten Reformen war gleichwohl eindrucksvoll und umfasste u.a. die Umstrukturierung der Systeme sozialer Sicherheit und die Steuerreform.

Der Kern des *policy*-Pakets Cardosos, das neue Stabilisierungskonzept, das sich in anderen Ländern vermeintlich bereits bewährt hatte, sah einen Wechselkursanker vor. Mit dem *Real* wurde eine neue Währung eingeführt, die an den Dollar gekoppelt war – allerdings anders als in Argentinien nicht mit einer festen 1:1-Parität, sondern mit administrierten Wechselkursen. Der Effekt war zunächst verblüffend: Die Inflation war binnen kurzem verschwunden, die Wirtschaft wuchs. Das Rezept hatte nur einen Haken: Es führte notwendigerweise zu einer Überbewertung der Währung, und es besaß keinen inhärenten Mechanismus, um diese abzubauen. In den ersten Monaten nach der Verkündung des Wechselkursankers existierte weiterhin eine – wenn auch zurückgehende – Inflation. Die Differenz zwischen der inländischen Inflation und jener in den USA entspricht bei fester Parität der Überbewertung der nationalen Währung. Nur gab es

in Brasilien eben keine feste Parität, sondern im Gegenteil: Während der ersten Monate erfolgte eine kräftige nominale wie reale Aufwertung des Real, dessen Kurs bis auf 0,83 pro Dollar anstieg – ein Prozess, der von der Regierung toleriert wurde, weil er z.B. das Aufbringungsproblem für die Bedienung der Auslandsschulden verringerte und gleichzeitig die Einfuhren verbilligte, was den Inflationsdruck im Inland weiter reduzierte (auch deshalb, weil damit auch für nationale Produzenten handelbarer Güter die Spielräume für Preiserhöhungen auf Null reduziert wurden).

Der Nachteil dieses Prozesses liegt auf der Hand: Wenn sich Importe verbilligen, die Exportpreise hingegen steigen, gerät unweigerlich die Handelsbilanz außer Kontrolle. Auch die Dienstleistungsimporte stiegen kräftig. Die Lücke in der Leistungsbilanz musste durch Kapitalimporte geschlossen werden, was solange funktioniert, wie ausländische Investoren Vertrauen in das Land haben. Hier jedoch biss sich die Katze in den Schwanz: Weil das Defizit struktureller Natur ist, war abzusehen, dass die Investoren über kurz oder lang eben dieses Vertrauen verlieren würden. Genuss ohne Reue gibt es bei Stabilisierungspolitiken nur in der kurzen Frist (siehe den Konsumboom zu Beginn des *Plano Real*) – irgendwann kommt das dicke Ende.

Nun wäre es unfair, den Makroökonomien in Brasília vorzuwerfen, sie hätten die Volkswirtschaft ihres Landes sehenden Auges gegen die Wand gefahren. Ihre Strategie glich vielmehr der eines Roulettespiels, bei dem mit wenig Anfangseinsatz viel Geld gewonnen werden soll. Die *policy-maker* setzten darauf, dass die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für einige Jahre stabil, das Vertrauen ausländischer Anleger dauerhaft und die internationalen Zinsen niedrig bleiben würden, und diese Zeit genutzt werden könne, um einen Modernisierungsprozess in der brasilianischen Volkswirtschaft voranzutreiben und durch dramatische Produktivitätsgewinne die Überbewertung der Währung zu kompensieren. Überdies setzten sie darauf, dass es gelingen würde, die inländischen makroökonomischen Risikofaktoren unter Kontrolle zu bringen.

Der eine Prozess, der nicht in der Verantwortung der Politik liegt, der Produktivitätssprung, hat tatsächlich stattgefunden (allerdings in erster Linie dadurch, dass ein Drittel der Industriebeschäftigten entlassen wurde, und nur zum geringeren Teil durch fundamentale Maßnahmen wie technologische und organisatorische Modernisierung). Der andere Prozess jedoch, der

ausschließlich in der Verantwortung der Politik liegt, nicht.

### **Strukturprobleme der brasilianischen Demokratie**

Bei der Identifizierung spezifischer Strukturprobleme des politischen Systems und deren Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, dass Brasiliens langer Weg zur Demokratie durch Rückschläge gekennzeichnet war. Der Übergang von der Monarchie zur Republik erfolgte erst Ende des 19. Jahrhunderts, weit später als in anderen lateinamerikanischen Ländern. Während der folgenden vier Jahrzehnte lösten sich verschiedene Faktionen der Oberschicht in der Machtausübung ab. Eine gewisse politische Stabilität erreichte man durch politische Arrangements zwischen den mächtigen Gouverneuren (*política dos governadores*). Auf die Diktatur Getúlio Vargas von 1930 bis 1945 folgten zwei weitere Jahrzehnte einer Elitenherrschaft, in der die Zahl der Wahlberechtigten durch einen Bildungszensus und andere soziale Ausschlußmechanismen eingeschränkt blieb. Diese Ära endete mit dem Putsch von 1964, durch den ein autoritäres Militärregime errichtet wurde. Erst in der Endphase der Militärdiktatur, seit Ende der 70er Jahre, zeigten sich moderne demokratische Tendenzen – ausgehend von einem neuentstandenen Unternehmertum, neugegründeten Gewerkschaften und sozialen Bewegungen. Zugleich bestand aber eine hohe personelle Kontinuität beim Übergang von der Militärdiktatur zur „Neuen Republik“, und das Grundmuster des politischen Prozesses blieb durch drei Elemente geprägt, die sich wechselseitig verstärkten:

- Patronage, d.h. die Nutzung und Verteilung von staatlichen Ressourcen ohne Wettbewerb und transparente Regeln zur Steigerung des eigenen Vorteils von Politikern und anderen staatlichen Amtsträgern,
- Klientelismus, d.h. persönliche Abhängigkeitsbeziehungen zwischen mächtigen und weniger mächtigen Politikern und Amtsträgern,
- Patrimonialismus, d.h. politische Amtsträger behandeln den Staat, als sei er ihr Privateigentum.

Die mit der demokratischen Verfassung von 1988 etablierte "Neue Republik" vermochte es

nicht, dieses Muster informeller Politik zu durchbrechen und durch funktionale *policy*-Netzwerke zu ersetzen. Durch das spezifische Wechselspiel von Zentralisierung und Dezentralisierung wurde es im Gegenteil noch vertieft und ausgeweitet. Damit entstand ein System, das strukturelle Finanzprobleme für die öffentlichen Kassen schuf – und dies in einer Weise, die zugleich die Funktionsfähigkeit des Staates und die Legitimation des politischen Systems permanent untergräbt.

Die Verfassung von 1988 fixierte sowohl hinsichtlich der institutionellen Arrangements als auch hinsichtlich der detailliert formulierten Vorgaben für materielle Politiken den Handlungskorridor für spätere Reformbemühungen. Die langfristigen Festlegungen gehen letztlich auf einen Kompromiss zwischen konservativem und progressivem Etatismus zurück. In insgesamt 70 Übergangsartikeln kam der provisorische Charakter dieser Kompromisslösung zum Ausdruck. Die dilatorische Behandlung wichtiger institutioneller Fragen überließ diesbezügliche Entscheidungen dem politischen Wettbewerb der rivalisierenden Akteure (man denke an die langwierige Debatte um die Einführung des Parlamentarismus). Mit der Änderung der inhaltlichen Bindungen der Staatstätigkeit begann man sogar erst Anfang der 90er Jahre, als sich die Interessenkonstellationen unter dem kriseninduzierten Handlungsdruck zu wandeln begannen. Die Erfordernisse der Anpassungspolitiken machten Verfassungsreformen notwendig. So ist etwa die Bekämpfung des strukturellen Haushaltsdefizits nur mit Änderungen einer ganzen Reihe von Verfassungsartikeln zu bewerkstelligen, darunter denjenigen, die den öffentlichen Dienst und das System der sozialen Sicherheit betreffen. Anders als in anderen Ländern verlangen somit *sachpolitische* Korrekturen qualifizierte, verfassungsändernde Mehrheiten von jeweils drei Fünfteln der Stimmen (60 Prozent) in beiden Kammern des Kongresses – eine hohe Hürde bei einer ohnehin erschwerten Mehrheitsbildung. Einen einfacheren Weg zur Änderung der Verfassung gab es allein im Zeitraum Oktober 1993 bis Mai 1994. Die Verfassung von 1988 hatte eine Revision nach fünf Jahren vorgesehen. Beide Kammern sollten dann als *Congresso Revisor* gemeinsam tagen und Verfassungsreformen mit absoluter Mehrheit beschließen können. Dieses "Fenster der Gelegenheit" blieb ungenutzt. Bei 30.000 vorliegenden Änderungsvorschlägen kam es nur zu sechs Verfassungsänderungen.

### ***Wahl- und Parteiensystem in ihren Auswirkungen auf die Mehrheitsbildung im Kongress***

In Brasilien verbinden sich absolute Mehrheitswahl auf der Ebene der Präsidentschaftswahlen mit einer Mehrheitswahl in Einer- oder Zweierwahlkreisen für den Senat und einer Verhältniswahl in Wahlkreisen unterschiedlicher Größe für das Abgeordnetenhaus. Die Wahlkreisgröße bezieht sich auf die Zahl der im Wahlkreis zu wählenden Abgeordneten; sie schwankt je nach Bevölkerungszahl; die territorialen Grenzen der Wahlkreise in Brasilien entsprechen denen der Bundesstaaten – dies gilt sowohl für das Abgeordnetenhaus als auch für den Senat.

Die absolute Mehrheitswahl zur unipersonalen Exekutive, dem Amt des Präsidenten der Republik, falls notwendig mit einer Stichwahl zwischen den beiden bestplatzierten Kandidaten, macht breite Wahlbündnisse zwischen sozialen Gruppen und Parteien notwendig, die aber, der Logik des Präsidentialismus entsprechend, nicht auf Dauer angelegt sind und über die Wahl des Präsidenten hinaus keine inhaltlichen Bindungswirkungen haben. Die Tatsache, dass bis zu den Wahlen 1998 keine Wiederwahlmöglichkeit für einen amtierenden Präsidenten bestand, verstärkte bis vor kurzem den vorübergehenden Charakter dieser Wahlbündnisse. Die Verhältniswahl in Wahlkreisen unterschiedlicher Größe ermöglicht den Einzug einer Vielzahl von Parteien ins Parlament; zugleich führt dieser Wahlsystemtyp zumeist zu mehr oder weniger großen Verzerrungen in der territorialen Repräsentation, da die großen Unterschiede in den Bevölkerungszahlen durch die unterschiedliche Zahl der im Wahlkreis zu wählenden Abgeordneten nicht ausgeglichen werden können, da jeder Bundesstaat mit mindestens 3, höchstens 70 Abgeordneten vertreten werden muss. Dies gilt um so mehr für ein Land mit ausgeprägten regionalen Disparitäten wie Brasilien. Abgeordnete der bevölkerungsarmen Staaten erhalten nämlich hierdurch ein höheres Gewicht als diejenigen der bevölkerungsreichen Staaten. Mit anderen Worten: Der Erfolgswert einer Wählerstimme unterscheidet sich je nach Wahlkreis. Er war z.B. bei den Wahlen 1989 im Bundesstaat Roraima 33 mal höher als im Bundesstaat São Paulo. Dies gilt für die Zusammensetzung des Senats natürlich in verstärktem Maße, weil hier eine einheitliche Zahl von Sitzen pro Bundesstaat festgeschrieben ist, unabhängig von der Einwohnerzahl. Kurzum: Es kann festgestellt werden, dass der Nordosten und Westen des Landes, wo traditionelle Muster der Patronage- und Klientelverhältnisse in besonders krasser Form weiterbestehen, in beiden Kammern des Kongresses überrepräsentiert sind.

Die durch das Wahlsystem vorgeschriebene Kandidaturform ist die lose gebundene Liste. Der Wähler verfügt über eine Stimme, er kann dabei zwischen Präferenzstimmgebung (Wahl eines bestimmten Kandidaten auf der Liste) und Listenstimme auswählen. Wahlbewerbung und Stimmgebung stärken somit nicht die Kontrollmacht eines Parteiapparates, sondern fördern im Gegenteil innerparteiliche Rivalitäten. In der Praxis nehmen die Wähler die Möglichkeit, eine Präferenzstimme abzugeben, auch mehrheitlich wahr. Die Parteiführungen haben somit einen relativ geringen Einfluss darauf, welche ihrer Kandidaten in das Parlament einziehen. Dadurch, dass die Kandidaten ihren Wahlkampf in erster Linie selbst finanzieren bzw. für dessen Finanzierung sorgen, wird eine individuelle und parteidistanzierte Mentalität der Kandidaten gefördert. Es entstehen Anreize für traditionelles Patronageverhalten, da die siegreichen Kandidaten Sponsoren ihres Wahlkreises verbunden sind, die Gegenleistungen erwarten. Die Reform vom September 1997, die versuchte, die Wahlkampffinanzierung stärker durch die Parteien kontrollieren zu lassen, zielte mit ihren detaillierten Bestimmungen zur Einrichtung von Wahlkampfkonten, zur Anmeldung von Spenden etc. eindeutig darauf, bestehende informelle Netzwerke abzubauen. Es scheint jedoch zweifelhaft, dass die Bestimmungen ausreichen werden, um eine Änderung des bestehenden Usus herbeizuführen, da die Kandidaten explizit selbst für die Finanzierung ihres Wahlkampfes verantwortlich bleiben. Diese auf den Wahlkreis bezogenen Loyalitäten der Abgeordneten werden durch die Übereinstimmung von Wahlkreis und Bundesstaat noch verstärkt.

Die Loyalität gegenüber der jeweiligen Partei ist dagegen relativ gering. Die Parteien in Brasilien sind durch einen niedrigen Institutionalisierungsgrad und – mit wenigen Ausnahmen, darunter die sozialistische Arbeiterpartei PT – ein undeutliches ideologisches Profil gekennzeichnet. Die Bindungswirkung, die sie im Kongress gegenüber ihren Abgeordneten entfalten, ist niedrig: Nicht nur wird eine Fraktionsdisziplin bei Abstimmungen nicht eingehalten, auch die formale Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei steht für die Abgeordneten zur Disposition. Parteiaustritte und Parteiwechsel sind häufig. In den Legislaturperioden 1990-94 und 1994-98 wechselten jeweils über 30% der Abgeordneten die Fraktion. Die Garantie, dass Amtsinhaber in jedem Falle auf die Kandidatenliste ihrer Partei aufgenommen werden (die sog. *candidato nato*-Regel), beraubt die Partei- und Fraktionsführungen eines wichtigen Sanktionsinstrumentes gegenüber unbotmäßigen Abgeordneten. Die Fraktionsführungen tun sich entsprechend schwer, ein bestimmtes Abstimmungsverhalten ihrer Mitglieder zu garantieren, was Absprachen zwischen den Fraktionen und Koalitionsbildungen erschwert. Zwar kommen einzelne Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass Mehrheitsbildungen sehr wohl möglich sind, diese berücksichtigen jedoch nicht ausreichend, dass die Entscheidungen im Vorfeld von formellen Abstimmungen getroffen werden und unsichere Verhältnisse von den Akteuren antizipiert werden.

Eine niedrige Fraktionsdisziplin und die individualisierten Loyalitäten der Abgeordneten gegenüber Interessen in ihren Bundesstaaten erhöhen die Verhandlungskosten der Mehrheitsbildung erheblich. Die aus den USA bekannten Mechanismen der *pork barrel politics* erhalten im Kontext von fest etablierten informellen Mechanismen lokaler Politik, wie z.B. Patronage und Klientelismus, eine eigene, die Handlungsspielräume für soziale und ökonomische Reformen einschränkende Bedeutung. Mächtige Interessen vor Ort gewinnen daher ein enormes, für die Wählerschaft schwer durchschaubares Gewicht für die das gesamte Land betreffenden Reformprojekte. Für die Wahlkreise des Nordostens gilt, dass deren Abgeordnete dazu tendieren, sich den lokalen Eliten ihres Bundesstaates gegenüber responsiv zu verhalten. Dagegen ist die auf die Bundesebene bezogene *accountability* der Abgeordneten durch die Tatsache eingeschränkt, dass diese letztlich aus einer Serie von Einigungen im Kongress besteht, die in zahllosen Einzelverhandlungen hinter verschlossenen Türen zustande kommen. Aufgrund dieser Vorgehensweise sowie der unübersichtlichen Bündniskonstellationen ist es für die Wähler nicht einfach, konkrete Politikergebnisse den dafür verantwortlichen Akteuren zuzurechnen. Konsequenz der fragmentierten und von gesamtnationalen Wählerpräferenzen abgekoppelten Mehrheitsbildung im Kongress ist eine erschwerte Kohärenz der Reformpolitiken, da jeder einzelne Reformschritt verhandelt werden muss und entsprechende Gegenleistungen erfordert. Die Aushandlung jedes einzelnen Paragraphen hat dabei Tradition. Die Praxis des *desmembramento*, des Ausklammerns strittiger Fragen aus dem betreffenden Gesetzespaket und ihre Delegierung in die Ausschüsse, führt zu einer Reformpolitik der kleinsten Schritte, die oftmals die ursprünglich intendierte Stoßrichtung verfehlt.

Freilich lassen sich nicht nur Reformblockaden, sondern phasenweise auch Reformbeschleunigungen auf Kongruenzen zwischen unterschiedlichen Interessen im Kongress zurückführen. Die Interessenbündnisse beziehen sich in beiden Fällen zumeist nur auf einzelne Bausteine der Reformpolitiken, nicht auf ihre Gesamtheit. Hinsichtlich der Blockierung von Reformen wird eine anti-neoliberale Rhetorik dabei zu einem nicht zu unterschätzenden Bindemittel für unterschiedliche soziale Gruppen, deren Interessen teilweise weit auseinanderliegen, sich jedoch kurzfristig zur Verhinderung einzelner Reform-

schritte mobilisieren lassen. So ergeben sich beispielsweise hinsichtlich der Gegnerschaft zu Zollsenkungen und Importliberalisierung Übereinstimmungen zwischen der durch die PT vertretenen, gut organisierten Industriearbeiterschaft, die in Brasilien nicht zur armen Bevölkerung gehört, mit bestimmten Teilen einer subventionsabhängigen und staatsfixierten Unternehmerschaft. Bezüglich der Lockerung des Kündigungsschutzes vertreten die genannten Gruppen dagegen antagonistische Positionen. Demgegenüber gibt es keine Volkspartei, die schichtenübergreifende Reformbündnisse programmatisch konsistent und diszipliniert vertreten könnte. Cardosos Reformmehrheit, die zum einen von Teilen des exportorientierten *big business* und dem Finanzsektor getragen wird, zum anderen aber auch von der breiten Masse der Marginalisierten, muss immer wieder neu zusammengefügt werden.

Weniger die Konfrontation zwischen Präsident und Parlament, die in der Systemlogik des Präsidentialismus angelegt ist, oder die große Zahl von Parteien, als vielmehr deren geringe Kohäsion, ihre mangelnde programmatische Trennschärfe sowie die geringe Kontrolle, die die Parteiführungen über ihre Abgeordneten ausüben in der Lage sind, führen zu einem Mangel an Berechenbarkeit und Erwartungssicherheit hinsichtlich der anstehenden Reformprojekte. Vor allem die besagte Verfahrensweise des *desmembramento* führte zu einer Zerstückelung der Reformen. Gerade deren Kohärenz ist jedoch eine ihrer wichtigsten Erfolgsbedingungen.

### **Problem der Steuerpolitik**

Auf der Einnahmeseite ist die Steuerpolitik, neben Umschuldungsmaßnahmen und Privatisierungen, das wichtigste Element bei der langfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, da die beiden anderen Finanzierungsmöglichkeiten meistens nur einmal oder kurzfristig wirksam sind. So überstiegen 1997 die Ausgaben des Bundes für den Schuldendienst seine Einnahmen aus der Privatisierung um das Vierfache.

Generell funktioniert Steuerpolitik als Vereinbarung zwischen Staat und Gesellschaft. Mit ihr wird darüber entschieden, „wer für den Staat und seine Kosten aufzukommen hat und welche Art von Staat überhaupt finanziert werden soll“ (Boeckh/Rubiolo 1999). In Brasilien muss im internationalen Vergleich in einigen Bereichen von Unterbesteuerung gesprochen werden, bzw.

es herrscht Steuerverweigerung bei bestehenden Steuerarten. Der Finanzminister (Pedro Sampaio Malan) und der vormalige Präsident der Zentralbank (Gustavo Henrique de Barroso Franco) sprechen von einem System, das die Neigung zu Steuerflucht und Steuervermeidung vergrößere.

Auch die Regierung Cardoso konnte eine geplante umfassende Steuerreform, die u.a. die Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Teilstaaten und eine Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer vorsah, zunächst nicht durchsetzen. Lediglich die Spitzensteuersätze wurden 1995 gesenkt. Ausnahmeregelungen und Subventionen blieben jedoch bestehen. Ansons-

ten blieb es bei Sonderabgaben und Steuererhöhungen im Rahmen von Stabilisierungsmaßnahmen. Unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise Ende 1998 wurde ein neuer Anlauf unternommen, der u.a. eine Erhöhung der Steuern auf Finanztransaktionen vorsah und die Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer und deren Neuaufteilung zwischen dem Bund und den Einzelstaaten zur Wiedervorlage brachte. Es gelang zwar unter dem Eindruck der Krise, die Reform der sozialen Sicherung und Teile der Verwaltungsreform zu implementieren, die Steuerreform stieß jedoch erneut auf Widerstand und verzögerte sich.

### ***Die fiskalische Dezentralisierung und die Probleme der Staatsfinanzierung***

Mit der fiskalischen Dezentralisierung, die in der Verfassung von 1988 vorgegeben ist, suchte die demokratisch gewählte *constituente* (Verfassungsgebende Versammlung) den unter dem Militärregime übersteigerten Zentralismus (Grundlagen waren das Steuergesetz von 1966, die Verfassung von 1967 sowie der Verfassungszusatz von 1969) rückgängig zu machen. Mit dem Scheitern der importsubstituierenden Industrialisierung und der damit einhergehenden Desillusionierung über die Möglichkeiten einer staatlichen Entwicklungsplanung war auch die zentralisierte Entscheidungsgewalt über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben in Misskredit geraten. Die durch den Kongress verabschiedete Neuregelung führte zu einer beträchtlichen Umschichtung der Staatsfinanzen, indem sie den Bundesstaaten und den Gemeinden Möglichkeiten zur Erhebung eigener Steuern einräumte. Verteilten sich die Steuereinnahmen zwischen Bund, Einzelstaaten und Gemeinden noch 1988 in einem Verhältnis von 69% zu 14% zu 17%, so lautete die Aufteilung 1993 56% zu 21,5% zu 22,5%. Zugleich sank der Anteil der Bundesregierung an den Gesamtausgaben von 44,8% auf 36%. Mit dieser erheblichen Umleitung finanzieller Ressourcen war jedoch keine analoge politische Dezentralisierung verbunden. Mit anderen Worten: Dem angewachsenen Finanzaufkommen der Bundesstaaten und Gemeinden entsprach keine Übertragung politischer Regelungskompetenzen. Hinsichtlich der Auseinandersetzung um die Beteiligung von Bund und Einzelstaaten an der Bedienung der öffentlichen Verschuldung kam es zu einer wechselseitigen Blockade. Die *Operação Desmonte* (Operation Demontage) der Bundesregierung, mit der eine Reihe von Programmen vom Bund an die Einzelstaaten abgegeben wurde, hatte zur Folge, dass es zu einer Doppelung von Funktionen kam und zusätzliches Verwaltungspersonal eingestellt wurde. Im Ergebnis erhöhten sich die öffentlichen Gesamtausgaben, insbesondere hinsichtlich der Personalkosten. Die neuen Verwaltungsposten wurden dabei zur Verfügungsmasse neuer Patronagepolitiken, die innerhalb der bestehenden "informellen Institutionen" betrieben wurden.

Seit 1992 wächst die Schuldenlast des Landes wieder an. Dies dürfte auf der Einnahmeseite zu einem guten Teil der nicht erfolgten Steuerreform und auf der Ausgabenseite u.a. der fiskalischen Dezentralisierung anzulasten sein. Erst im Dezember 1996 gelang es der Zentralregierung, mit dem Programm zur fiskalischen Anpassung und Restrukturierung (*Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal*) Umschuldungsabkommen mit fast allen Bundesstaaten im Austausch für

fiskalische Austerität auszuhandeln. Den Gouverneuren der reichen und mächtigen Bundesstaaten wie z.B. São Paulo kommt aufgrund des Zwanges zu finanzpolitischen Verhandlungslösungen dabei eine Schlüsselposition zu. Der Bund bekommt hier den Druck, einen raschen Kompromiss zu erreichen, dringender zu spüren als die durch gesetzlich vorgeschriebene Zuweisungen des Bundes zumindest teilalimentierten Einzelstaaten. Die sinkende Steuerquote des



Bundes bedeutet aber, dass notwendige Austeritätsprogramme sich auf die Ausgabenseite konzentrieren müssen und situativ bleiben. Diese Ausgabenkürzungen widersprechen dabei manchmal dem weitreichenderen Ziel der langfristigen Erhöhung systemischer Wettbewerbsfähigkeit. So wurden 1996 im Zuge der Sparmaßnahmen die Ausgaben für die Erziehung und Kultur inflationsbereinigt um 12,55 Prozent gesenkt. Die Asienkrise erzwang in diesem Sektor wiederum eine Ausgabenkürzung um 9 Prozent.

Der brasilianische Staat kann nach den Erfahrungen mit der Hyperinflation und der Schul-

denfalle der 80er Jahre nur noch sehr begrenzt auf externe Finanzierungsinstrumente zugreifen. Daher müsste eine interne Ressourcenmobilisierung an die Stelle des „Verschuldungswachstums“ treten. Die Steuerpolitik als wichtigstes langfristiges Instrument der Staatsfinanzierung, die wiederum entscheidend für die Reduzierung der Krisenanfälligkeit des Staates ist, steht dabei im konfliktträchtigen Schnittpunkt der Interessen verschiedener Akteure und zeigt schlaglichtartig auf, wie es um das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in Brasilien bestellt ist.

### ***Fehlende Gemeinwohlorientierung***

Auf der zentralen Ebene machte sich seit Ende 1998 das Fehlen von Gemeinwohlorientierung besonders unangenehm bemerkbar. Man könnte sich ja vorstellen, dass in einer extrem schwierigen ökonomischen Situation – wie sie seit August 1998 bestand, sich im Oktober zuspitzte und im Januar 1999 nochmals an Schärfe zunahm – die wichtigen politischen Akteure, die noch dazu in einer Koalition zusammengeschlossen waren, zusammenrücken. Tatsächlich war aber das Gegenteil der Fall: Präsident Cardoso wurde systematisch geschwächt, die Handlungsfähigkeit der Regierung unterminiert.

Da der brasilianische Präsident nur einmal wiedergewählt werden kann, wurde das Rennen um seine Nachfolge mit dem Tag seiner Wahl eröffnet. Dass hierbei nicht nur wichtige strategische Fragen wie die Präsidentschaftskandidatur eine Rolle spielen, zeigt das Beispiel von Senator Jorge Bornhausen, Präsident der größten Regierungspartei, der PFL. Die Bornhausens sind Teil einer Politikerdynastie aus dem südlichen Bundesstaat Santa Catarina, die seit Dekaden Gouverneurs- und Senatorenposten innehaben. Bornhausens Sohn Paulo ist Fraktionsvorsitzender der PFL im Landtag von Santa Catarina. Bornhausens Tochter war eine Position in einer Agentur der Zentralregierung versprochen worden – und dieses Versprechen wurde nicht eingehalten. Ergebnis: Bornhausen gab mehrere Interviews, in denen er sich sehr kritisch zur Politik Cardosos äußerte, und destabilisierte damit die Position des Präsidenten.

Eine ähnlich gelagerte Enttäuschung sorgte gleichfalls für Turbulenzen. Mächtigster Mann Brasiliens ist heute Antonio Carlos Magalhães (ACM), Präsident des Senats und zentrale Figur in der PFL. ACM unterstützte bis vor kurzem ohne Wenn und Aber den orthodoxen Stabilisierungskurs von Finanzminister Malan. Der Bruch kam im Rahmen der möglicherweise letzten größeren Kampfhandlung der „*Guerra Fiscal*“, der gnadenlosen Finanzrivalität zwischen den Bundesstaaten. Der US-Automobilkonzern Ford wollte eine Fabrik in Rio Grande do Sul bauen. Der neugewählte Gouverneur, Olívio Dutra von der Arbeiterpartei PT, befand, dass sein Vorgänger viel zu hohe Steuervergünstigungen gewährt hatte, und zog dessen Zusagen zurück. Daraufhin begann Ford, sich nach einem anderen Standort umzusehen, und landete letztlich in Bahia – nicht zuletzt aufgrund eines Angebots einer einmaligen Steuererleichterung in der Größenordnung von R\$ 700 Millionen, für die aber genaugenommen keine gesetzlichen Grundlagen mehr existierten (ein Sonderprogramm für den Nordosten war ausgelaufen). Finanzminister Malan widersetzte sich entschieden einer Verlängerung des Sonderprogramms – und zog sich damit die Feindschaft von ACM zu. Es ist kein gutes Zeichen, dass Malan schon im Konflikt um die Ford-Ansiedlung den kürzeren zog – man fand einen Kompromiss, der Ford für 11 Jahre eine jährliche Steuererleichterung von R\$ 180 Millionen gewährt.

## Zum Verhältnis zwischen Staat und Unternehmern

Ein weiteres gravierendes wirtschaftspolitisches Strukturproblem ist die große Distanz zwischen Staat und Unternehmerschaft. Das mag zunächst kontraintuitiv klingen, wenn man an die staatsgeleitete Industrialisierung im Rahmen des früheren etatistischen Entwicklungsmodells denkt. Tatsächlich sind manche Unternehmen mit der Politik eng verflochten, und viele Unternehmen verdanken ihre Existenz staatlicher Förderung. Aber generell lässt sich für die letzten 30 Jahre eine tiefe Kluft des Unverständnisses zwischen Zentralregierung und Privatwirtschaft erkennen:

- Die Militärregierung setzte – insbesondere zwischen 1974 und 1979 unter Präsident Geisel – auf Staatsbetriebe und ausländische Unternehmen, um den Industrialisierungsprozess voranzutreiben, womit der Raum für privatwirtschaftliche Initiativen eingeschränkt wurde. Ein Resultat dessen war eine zunehmende Unterstützung vonseiten der einheimischen Unternehmer für jene politischen Kräfte, die eine Demokratisierung einforderten.
- Während der Amtszeit von Präsident Sarney (1985-1990) gab es viele Gelegenheiten für harte Konfrontationen zwischen Politik und Unternehmern – von den periodischen Stabilisierungsplänen, die stets handstreichartig verkündet wurden und die Geschäftsgrundlagen im privaten Sektor vollständig über den Haufen warfen, bis hin zu den Auseinandersetzungen über die Verfassung, in denen die Unternehmerschaft eine Serie von Niederlagen erlitt.
- Präsident Collor (1990-1992) trat mit einer Rhetorik an, die sich gegen Oligarchien wandte – und dabei die Unternehmen, die Collor als ineffizient und antiquiert verspottete, explizit mit einbezog. Collors erster Stabilisierungsplan, mit dem die Liquidität der Wirtschaft weitgehend abgezogen wurde, war für die Unternehmen ein harter Schlag – und umso lästiger, als etliche Unternehmen das Collor'sche Korruptionssystem mit beachtlichen Beiträgen alimentierten. Zugleich war Collor derjenige, der die Marktöffnung durchsetzte und damit die Rahmenbedingungen für die Unternehmen dramatisch änderte.
- Während es unter Collor noch umfangreiche mesopolitische Aktivitäten gab (Programm für Qualität und Produktivität, *câmaras setoriais* und allerlei andere industriepolitische Anstrengungen), setzte sich unter seinem Nachfolger Itamar Franco das Primat der Makroökonomie durch. Dies galt insbesondere seit dem Amtsantritt von Fernando Henrique Cardoso als Finanzminister (1993). Er und seine wirtschaftspolitische Equipe verfolgten einen Ansatz, der sich durch ein dezidiertes Desinteresse gegenüber dem nationalen Privatsektor auszeichnete. Die Privatwirtschaft wurde als wenig dynamisch und als wichtiger Triebfaktor der Hyperinflation wahrgenommen – und damit als Gegner von makroökonomischer Stabilisierung und von wirtschaftlicher Modernisierung. Cardoso und seine Mannschaft setzten statt dessen große Hoffnungen auf die ausländischen Unternehmen. Wenn die (nicht selten traditionell ausgerichteten) Kritiker den Ausverkauf der nationalen Industrie an Multis geißelten, so wurde dies von der Cardoso-Mannschaft als Erfolgsmeldung wahrgenommen.

Die Ignoranz des Makroökonomien gegenüber mikroökonomischen Fragestellungen paart sich mit der Abneigung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger gegenüber der Personifizierung der Mikroökonomie, den Unternehmern. Es ist daher durchaus nicht so, dass die negativen Auswirkungen der Stabilisierungspolitik auf den Unternehmenssektor als unvermeidbare Kosten der Stabilisierung abgehakt werden. Tatsächlich ist die Haltung der Regierungsökonomien noch härter: Entweder interessiert sie diese Frage überhaupt nicht, oder die negativen Wirkungen werden als gerechte Strafe für unzureichende Wettbewerbsfähigkeit gesehen.

Vielleicht haben sie mit derlei Überlegungen sogar recht: Unternehmer werden zwar individuell nicht müde, über die Behinderung durch den Staat zu klagen, sind aber kollektiv nicht in der Lage, sich dagegen zu organisieren. Selbst dort, wo Unternehmer potentielle Bündnispartner der Makroökonomien abgeben, z.B. bei essentiellen Reformprojekten (Sozialversicherung, Steuern), tauchen sie als politischer Akteur nur am Rande auf. Was sich dahinter verbirgt, ist das Erbe des Korporatismus der 30er Jahre: Es gibt Unternehmensverbände – als Zwangsorganisation, organisiert auf der lokalen Ebene. Die Dachverbände auf der Ebene jedes

Bundesstaates haben zwar mitunter beeindruckende Gebäude, sind jedoch wenig durchsetzungsfähig, weil unter ihrem Dach alle Typen von Unternehmen zusammengefasst sind – von wettbewerbsfähigen *best-practice*-Firmen bis hin zu kaum überlebensfähigen Kleinbetrieben. Konkurrierende Organisationen haben es schwer, weil viele Unternehmer nicht noch einem Verband beitreten und Mitgliedsbeitrag zahlen wollen. Zudem setzen sie eher darauf, auf individueller Basis von Patronage zu profitieren als auf den beschwerlichen Weg kollektiven Handelns. Hinzu kommt das Trittbrettfahrerdilemma. Effektive Organisation klappt bislang nur dort, wo die Zahl der Firmen klein war, z.B. in der Automobilindustrie.

Diese schwache politische Repräsentanz der Privatwirtschaft ist einer der Gründe dafür, dass wichtige Reformvorhaben – die die Situation der Unternehmen deutlich verbessern würden – kaum vorankommen und die makroökonomischen Rahmenbedingungen für privates Unternehmertum ungünstig bleiben.

#### **Ausblick: Steuerungsprobleme und Reformblockaden**

Die gegenwärtige Realität in Brasilien zeichnet sich durch Staatszentrismus der Wirtschaft bei Wirtschaftsaversion des Staates aus. Der Staat zeigt eine fatale Tendenz, ungünstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen. Dies begünstigt einen dramatischen Schrumpfungsprozess der „modernen“ Industrie – zwischen 1990 und 1999 sank die Beschäftigtenzahl in der verarbeitenden Industrie nach Angaben des IBGE um 48 % (Jornal do Brasil 19.2.2000) – und die starke Zunahme informeller Beschäftigungsverhältnisse, von Scheinselbständigkeit und echter Selbständigkeit am Rande des formellen Sektors sowie der Schattenwirtschaft. Zugleich zeigen einzelne Beispiele, dass die Verknüpfung von Sozialpolitik und Wirtschaftsförderung möglich und sinnvoll ist, und zwar als Ergebnis entwicklungsorientierten staatlichen Handelns, das von Akteuren ausgeht, die sich von traditionellen Politikmustern gelöst haben.

Der brasilianische Entwicklungsstaat war für fast drei Dekaden (1955 – 1982) ein Staat mit allumfassendem Regulierungs- und Planungsanspruch bezüglich der industriellen Entwicklung des Landes, die er entschieden vorangetrieben hat. Die Hypertrophierung des Staates im Zuge des während dieser Jahrzehnte beschrittenen

Industrialisierungspfad es ging allerdings mit einem eklatanten Effizienz-mangel bei der Bewältigung seiner Kernaufgaben einher. Dies gilt insbesondere für den zentralen Bereich der Staatsfinanzierung. In der aktuellen Situation – einer ständigen latenten Wirtschaftskrise aufgrund der spezifischen Art der makroökonomischen Stabilisierung und Integration in den Weltmarkt – wird der Staat nicht obsolet, sondern Opfer einer Dilemma-Situation: Seine Bedeutung und die (ökonomischen, sozialen) Folgen seines Handelns sind enorm, seine Gestaltungsspielräume aber extrem gering. Daher muss er sich selbst so transformieren, dass die Effizienz seines Handelns erhöht wird. Hierbei stößt er aber auf erhebliche Widerstände seitens tradierter informeller Institutionen. Der Staat hat im internationalen Wettbewerb auf die effiziente Erfüllung seiner Aufgaben zu achten, gleichzeitig müssen die Regierungen sehen, dass sie *support* für ihre *policies* erhalten, damit der demokratische Staat seine Legitimität auch in Zeiten des Wandels behält. Die Industrieländer sehen sich dabei zunehmend mit einem Effizienzproblem konfrontiert, da sie nur noch zur Symptombekämpfung fähig sind, weil den an den *policy networks* Beteiligten an einer Erhaltung der problemursächlichen Strukturen gelegen ist.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, in Brasilien läge eine ähnliche Problemlage vor. Zur Implementierung nachhaltig wirkender Anpassungsmaßnahmen der zweiten Stufe scheint der Staat nicht fähig, und die Strategie der weltmarktorientierten Entwicklung legt den Schluss nahe, der Staat büße damit weiteren Handlungsspielraum ein. Doch wenn wir genauer hinsehen, dann stellen wir fest, dass schon die Ausgangslage eine ganz andere ist: Das Staatsversagen in Brasilien, wie auch in anderen Entwicklungsländern, ist weniger Ausdruck einer bürokratischen Überregulierung, vielmehr werden viele der vom Begriff des Staatsversagens umrissenen Bereiche überhaupt nicht oder nur sehr unzureichend staatlich verregelt. Freilich ist damit nicht die Größe des Staatsapparates angesprochen, die in Brasilien, wie wir gesehen haben, beträchtlich ist. Vielmehr geht es um die Implementierungseffizienz des Staates. Hier wirken sich die bestehenden Patronage- und Klientelnetzwerke hinderlich aus, zumindest wenn es darum geht, Entscheidungen durchzusetzen und zu implementieren, die etablierten mächtigen Interessen zuwiderlaufen (Barrios/Röder 2000).

Der brasilianische Staat hat also nicht an Steuerungskompetenz verloren, sondern er muss diese Kompetenz in manchen Bereichen überhaupt erst erlangen. Auf der Ebene der Symptome mag dies zwar auf den ersten Blick der Regierbarkeitsproblematik der Industrieländer ähneln, die Kausalität ist jedoch eine gänzlich andere. Mittlerweile wird den Entwicklungsländern die Bildung von *policy networks* angeraten, um systemische Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen: Die Funktion formal ausgebauter *policy networks* erfüllen jedoch in Brasilien, wie wir gesehen haben, in vielen Bereichen immer noch informale Klientelstrukturen, die die Angehörigen der alten Entwicklungscoalition auch an Modernisierungsprozessen, wie z.B. der Privatisierung, partizipieren lassen, so dass letztlich deren Intentionen konterkariert oder zumindest abgeschwächt werden. Besonders schwer wiegt in Brasilien die Tatsache, dass eine alte Entwicklungscoalition ihre Ansprüche in die während

der Transitionsphase ausgearbeitete Verfassung einbringen und damit bis jetzt weitgehend zementieren konnte. Die bisherige Form der Dezentralisierung stellt hier noch keinen ausreichenden Lösungsansatz dar, denn mit ihr war auch eine Enthierarchisierung verbunden. Ziel muss es sein, eine wirkliche gesellschaftliche Selbststeuerungsfähigkeit zu implementieren, d.h. es muss gelingen, mit dem Transfer von Finanzmitteln an untergeordnete Gebietskörperschaften auch ein höheres Maß an Verantwortlichkeit zu übertragen und gleichzeitig die informellen Entscheidungsinstitutionen auszuschalten, die über die Verwendung dieser Mittel entscheiden. Die Verbreiterung der Einflusskanäle bei gleichzeitig gesteigerter Legitimität, um alte Entwicklungscoalitionen zu durchbrechen, verschafft vielleicht ein geringeres Maß an Staatsautonomie, dafür aber einen weit höheren Grad an gesellschaftlicher Selbststeuerungsfähigkeit und damit auch mehr Effizienz.

---

# Lateinamerika

## Analysen      Daten      Dokumentation

---

Nr. 40

### Die Währungskrise in Brasilien Globale Ursachen, lokale Folgen ?

Hamburg 1999, 162 Seiten, Redaktion: Gilberto Calcagnotto, DM 26,00

*Aus dem Inhalt:* Gilberto Calcagnotto: **Editorial: Brasiliens Währungskrise, *mainstream economics* und Neokeynesianismus** / Barbara Fritz: **Implikationen der Asienkrise für das lateinamerikanische Entwicklungsmodell der 90er Jahre** / Karl von Doellinger: **Die Abhängigkeit des *Plano Real* vom Auslandskapital** / Carlos Eduardo Carvalho: **Überraschende Entwicklung der brasilianischen Wirtschaft: Schmerzfreie Abwertung?** / Claudio Jolowicz: **Verfassungsreformen und Krisenmanagement in Brasilien am Beispiel der Rentenreform 1998** / Christiano German: **Kommunikationspolitik und Globalisierung in Brasilien** / Hartmut Sangmeister: **Der Mercosul – eine Zwischenstufe der Globalisierung?** / **Dokumente / Auswahlbibliographie zur Krise des Real / Rezension**

---

## Weiterführende Literatur:

Barrios, Harald 1999: Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay (Junge Demokratien, hrsg. von Klaus von Beyme und Dieter Nohlen, 1), Opladen.

Barrios, Harald/Röder, Jörg 2000: Entwicklungsfortschritte und Entwicklungsblockaden in Brasilien. Fragen der Regierbarkeit, der Systemeffizienz und der Legitimität, in: Jörn Dosch/Jörg Faust (Hrsg.): Die ökonomische Dynamik politischer Herrschaft. Lateinamerika und das pazifische Asien, Opladen.

Boeckh, Andreas/Rubiolo, Mónica 1999: Finanzkrisen, Steuerblockaden und Finanzreform in Lateinamerika, in: Peripherie 73/74 (19), 53-76.

Calcagnotto, Gilberto/Fritz, Barbara 1996: Inflation und Stabilisierung in Brasilien: Probleme einer Gesellschaft im Wandel, Frankfurt/M.

Faucher, Philippe 1999: Restoring Governance: Has Brazil got it right at last, in: Oxfhorn, Philip/Starr, Pamela K. (Hrsg.): Markets and Democracy in Latin America. Conflict or Convergence, Boulder/London, 103-130.

Fritz, Barbara 1995: Stabilisierung in Brasilien: Eine Zwischenbilanz des *Plano Real* (Lateinamerika: Daten-Analysen-Dokumentation Beiheft 15), Hamburg.

IRELA 1999: The Brazilian Crisis and Financial Volatility. Causes and Prospects, Madrid.

IRELA 1999: The Brazilian Crisis and Financial Volatility. Causes and Prospects (IRELA-Briefing 99/3), Madrid.

Kingstone, Peter K. 1999: Constitutional Reform and Macroeconomic Stability: Implications for Democratic Consolidation in Brazil, in: Oxfhorn, Philip/Starr, Pamela M. (Hrsg.): Markets and Democracy in Latin America. Conflict or Convergence, Boulder/ London, 133-159.

Lamounier, Bolívar/Múszynski, Judith 1993: Brasilien, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik, Opladen, 127-173.

Meyer-Stamer, Jörg 1997: Standort Brasilien, Berlin. [http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01\\_S99\\_1-/index.htm](http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01_S99_1-/index.htm)

Meyer-Stamer, Jörg 1997: Systemische Wettbewerbsfähigkeit und Standort- und Industriepolitik: Ansatzpunkte für die Technische Zusammenarbeit mit Brasilien (Berichte und Gutachten des DIE 3/97), Berlin.

Meyer-Stamer, Jörg 1998: Brasilien: Gefangen im ökonomischen Teufelskreis.

[http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01\\_S99\\_1-/index.htm](http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01_S99_1-/index.htm)

Meyer-Stamer, Jörg 1999a: Die Herausforderung der wissensbasierten Entwicklung: Perspektiven des industriellen Strukturwandels und der Industriepolitik in Brasilien, Duisburg. [http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01\\_S99\\_1/index.htm](http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01_S99_1/index.htm)

Meyer-Stamer, Jörg 1999b: Stimulating Growth, Improving Competitiveness in Brazil: Beyond Industrial Policy and Outsourcing Responsibility, Paper prepared for ILDES – Friedrich-Ebert-Foundation, São Paulo. [http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01\\_S99\\_1/index.htm](http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01_S99_1/index.htm)

Nohlen, Dieter 1999: Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt/M., 249-27.

Pineda Pablos, Nicolas 1997: Fiscal Decentralization in Brazil (Policymaking in a Redemocratized Brazil, University of Texas, Policy Research Project on Public Policies in Brazil, Policy Research Report, 119), Austin.

**Autorennotiz:** Dr. Harald Barrios, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Melanchthonstr. 36, 721074 Tübingen, E-Mail: [harald.barrios@uni-tuebingen.de](mailto:harald.barrios@uni-tuebingen.de).  
Dr. Jörg Meyer-Stamer, Institut für Entwicklung und Frieden, Gerhard-Mercator-Universität Gesamthochschule Duisburg, Geibelstr. 41, 47057 Duisburg, E-Mail [meyer-stamer@uni-duisburg.de](mailto:meyer-stamer@uni-duisburg.de)

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Ilse Heinbokel.

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-mail bezogen werden.

### INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaci 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: [iikh@uni-hamburg.de](mailto:iikh@uni-hamburg.de) · Internet: <http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK>